INSTITUTO FEDERAL
Rondônia

Relatório de Auditoria 03/2023

Assunto: Licitações e contratos

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RONDÔNIA
Av. Lauro Sodré, 6500 - Censipam - Aeroporto, Porto Velho - RO, 76803-260
e-mail: audint.reitoria@ifro.edu.br
AUDITORIA INTERNA

MOISÉS JOSÉ ROSA SOUZA
Reitor

ALOIR PEDRUZZI JUNIOR
Chefe de Auditoria Interna

Equipe de Auditoria
ADRIANA GARCIA DE ARAÚJO QUEIROZ
ROMUALDO SOUZA DE LIMA

Porto Velho/RO
2023

RESUMO

A presente auditoria buscou avaliar o cumprimento das Notas de Auditorias emitidas pela CGU referentes aos processos licitatórios no âmbito do IFRO no período de 2019 a 2023. Foram trabalhados apenas os aspectos normativos, sem levar em consideração a materialidade, a criticidade e a relevância.

O trabalho se deu em determinação ao que foi planejado no PAINT/2023 e da necessidade de dar foco à qualidade das licitações do IFRO. Assim, foi dado foco ao aprendizado pedagógico das equipes de licitação, no sentido de que os Projetos Básicos e Termos de Referências sejam bem elaborados, para dar sustentação a uma boa pesquisa de mercado, ensejando um processo licitatório com toda lisura que cabe à administração pública.

Esta Auditoria Interna enquanto assessora da alta administração, avalia que quanto melhor o processo licitatório, melhor o atendimento de quem realmente precisa dos recursos, equipamentos e insumos, o corpo docente e discente do Instituto. Assim, essa auditoria serve como uma assessoria aos gestores de licitação, para o melhoramento dos pleitos vindouros. Assim, melhora a imagem e a atuação do IFRO na comunidade estudantil e na sociedade.

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União

Audint – Auditoria Interna

CGU – Controladoria Geral da União

Consup – Conselho Superior

ETP – Estudo Técnico Preliminar

GRU – Guia de Recolhimento da União

IFRO – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

IN – Instrução Normativa

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação

NA – Nota de Auditoria

NE – Nota de Empenho

NS – Nota de Lançamento no Sistema

NT – Nota Técnica

OB – Ordem Bancária

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PB – Projeto Básico

PCA – Plano de Contratação Anual

PE – Pregão Eletrônico

Proad – Pró-Reitoria de Administração

TAE – Técnicos Administrativos em Educação

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

TR – Termo de Referência

SUMÁRIO

1.1 INTRODUÇÃO 6
1.2 Escopo..... 8
1.3 Objetivos e Questões de Auditoria..... 8
1.4 Metodologia..... 8
1.5 Quadro 1 – Notas de Auditoria e Nota Técnica..... 9
2. ACHADOS DE AUDITORIA..... 11
2.1 Da análise das Notas de Auditoria emitidas pela CGU..... 11
2.2 Constatações..... 13
2.3 Das Evidências..... 15
2.4 Das Causas..... 17
2.5 Dos Efeitos..... 18
3. RECOMENDAÇÕES..... 18
4. CONCLUSÃO..... 19
APÊNDICE I..... 20

TIPO DE AUDITORIA : Acompanhamento

UNIDADE AUDITADA : Pró-Reitoria de Administração – Proad.

CIDADE : Porto Velho

RELATÓRIO N° : 003/2023

RELATÓRIO DE AUDITORIA 02/2023

Magnífico Reitor,

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2023, referente à Ação de Auditoria 03/2023, Macroprocesso de Administração – Processos de Compras e Contratações do IFRO, referente a Notas de Auditorias emitidas pela CGU-RO, no exercício de 2019 a 2023, os trabalhos iniciaram com o Memorando nº 9/2023/REIT - AUDINT/REIT - CONSUP/REIT informando o gestor sobre a auditoria a ser realizada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Menciona-se como fato positivo que nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos da Auditoria Interna.

1. INTRODUÇÃO

Em conformidade com o Plano Anual de Auditoria Interna do exercício de 2023 – PAINT 2023, a Auditoria Interna apresenta, neste relatório, as constatações resultantes dos trabalhos realizados. As análises foram realizadas em estrita observância à legislação aplicável, incluindo leis, decretos e portarias relacionadas às atividades auditadas, bem como aos diversos regulamentos que abarcam a matéria. Ademais, foram observados, no decorrer dos trabalhos, os princípios constitucionais atinentes à administração pública, que serviram de arcabouço para os procedimentos executados na realização da auditoria.

Os procedimentos foram baseados nas determinações contidas em:

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

2. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

3. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;

4. Lei nº 14.133/2021 - Lei de licitações e contratos administrativos;

5. Decreto nº 9.507/2018 - dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;

6. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 - Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;

7. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 - Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

8. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 - Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;

9. Instrução Normativa 02/2008 - SLTI MPOG, que dispõe sobre a contratação de serviços, continuados ou não;

10. Instrução Normativa n° 005/2017 - SGI MPDG, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;

11. Instrução Normativa nº 001/2018 - SEGES MP, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;

12. TCU – Acórdão nº 2.328/2015 – Plenário. Governança e Gestão das Aquisições;

13. TCU - Acórdão nº 2747/2015 - Plenário. Governança e Gestão das Aquisições;

14. TCU – Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário. Governança e Gestão de Aquisições;

15. TCU - Acórdão nº 588/2018 - Plenário. Levantamento de informações sobre a situação de governança pública e gestão de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoas e resultados em 2017;

16. TCU - Acórdão nº 2699/2018 -Plenário. Acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos da Administração Pública Federal - Ciclo 2018;

17. TCU - Acórdão nº 2164/2021 - Plenário. Acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos da Administração Pública Federal - Ciclo 2021;

18. TCU – Documento RCA (Riscos e Controles nas Aquisições), manual on-line. Acórdão nº 1.321/2014 – Plenário;

19. TCU – Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (3ª versão, 2020);

20. COSO – Controle Interno – Estrutura Integrada. Sumário executivo (versão de maio de 2013).

Ressalta-se, positivamente, que não houve limitações ou restrições impostas ao trabalho da Auditoria Interna.

1.1 Escopo

Verificação das desconformidades apontadas nas Notas de Auditorias emitidas pela CGU, relacionadas a compras e aquisições, entre os anos 2019 a 2023, no âmbito do IFRO.

1.2 Objetivos e questões de auditoria

O objetivo geral desta auditoria, de acordo com o anexo V do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna, para o exercício de 2023 – PAINT 2023 abrangeu a análise e o cumprimento das desconformidades apontadas nas Notas de Auditorias emitidas pela CGU, referente aos processos licitatórios do IFRO.

Pretende-se avaliar a governança, a gestão de riscos e os controles preventivos nos processos de compras e contratações realizadas pelo IFRO.

No que tange aos objetivos específicos dos trabalhos, buscou-se responder às seguintes questões de auditoria:

a) O objeto das compras realizadas está entre os permitidos na legislação aplicável?

b) A quantidade de insumos/produtos a serem adquiridos foi devidamente mensurada, de acordo com as necessidades do órgão?

c) A pesquisa de preços foi satisfatória, evitando-se o sobrepreço por alta demanda, além de atender todos os requisitos da legislação aplicável?

d) Na seleção do fornecedor foram observadas as normas aplicáveis?

e) A qualidade dos produtos adquiridos cumpre com os requisitos necessários no planejamento da contratação?

1.3 Metodologia

A presente auditoria teve como fundamento o estabelecido no Programa de Auditoria, que originou as análises das notas de auditoria emitidas pela CGU nos exercícios de 2019 a 2023.

Os normativos legais como a Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 e a Lei das licitações e contratos administrativos norteiam as ações de todas as licitações, pregões e contratos das instituições públicas diretas e indiretas, inclusive a orientação quanto à elaboração do Projeto Básico e ou do Termo de Referência, nos quais são descritos tudo o que deve acontecer na licitação pública.

Os trabalhos foram realizados no âmbito da Pró-Reitoria de Administração – Proad, no segundo semestre de 2023, abrangendo um total de 1096 horas, conforme modelo de auditoria baseada em riscos observada no PAINT 2023 e no MOT (Manual de Orientações Técnicas da CGU) para administração pública direta e indireta.

A origem da demanda observada no PAINT 2023 é proveniente da Nota Técnica CGU nº 2411/2022/Rondônia, que, ao analisar através do Sistema ALICE (Analisador de Licitações, Contratos e Editais), observou algumas discrepâncias entre o material licitado e os normativos vigentes para contratos com a administração pública.

A análise de auditoria buscou avaliar se os achados da CGU, exarados nas Notas de Auditorias examinadas, foram, de fato, corrigidos pela gestão do IFRO.

A Análise da regularidade dos editais, dos aspectos formais que norteiam as etapas da fase externa (certame licitatório) e do gerenciamento das Atas de Registros de Preços – ARPs compõem material de estudo para as Notas de Auditoria da CGU, do mesmo modo, a verificação dos controles internos atinentes ao planejamento das compras, bem como o gerenciamento das Atas de Registro de Preços foram analisados pela CGU, quando da notificação pelo sistema de alerta ALICE. Após estudos e análises as notas foram encaminhadas à gestão do IFRO para providências.

O estudo mostra que as análises da CGU também levaram em conta a existência de mecanismos de controles efetivos nos processos licitatórios, a segregação de funções entre os agentes que atuam nesse campo e a correspondência entre o nível de capacitação observado pelos referidos agentes e aquele exigido, conforme a legislação aplicável à matéria.

Por fim, quanto aos aspectos formais que norteiam a fase externa da licitação, foram avaliados os principais mecanismos de controle empregados nos procedimentos/processos, buscando verificar o cumprimento da sua legalidade e legitimidade por meio dos documentos, processos e Notas de Auditoria analisadas. Serão avaliadas as notas de auditoria e a nota técnica informadas no quadro 1.

1.4 QUADRO 1 – NOTAS DE AUDITORIA E NOTAS TÉCNICAS

Nota de Auditoria	Licitação	Objeto	Valor	*Campus* Responsável	Processo
Nº 57/2022	Pregão Eletrônico nº 47/2022	Contratação de material esportivo	R$ 3.025.724,29	*Campus* Porto Velho Calama	23243.002619/2021-34
Nº 59/2022	Pregão Eletrônico nº 58/2022	Aquisição de pães	R$ 29.454,70	*Campus* Colorado do Oeste	23243.010293/2022-08
Nº 71/2021	Pregão Eletrônico nº 58/2021	Contratação de empresa especializada para a prestação continuada de Serviços de Apoio Administrativo e Manutenção	R$ 10.372.477,00	*Campus* Porto Velho Calama	23241.012506/2021-47
Nº 24/2023	Pregão Eletrônico nº 01/2023	Aquisição de Bens de Consumo e Equipamentos de TIC	R$ 5.649.360,87	*Campus* Vilhena	23243.011774/2022-22
Nº 30/2023	Pregão Eletrônico SRP nº 15/2023	Aquisição de materiais esportivos	R$ 1.661.426,11	*Campus* Porto Velho Calama	23243.002619/2021-34

Nº 43/2023	Pregão Eletrônico SRP nº 33/2023	Contratação de empresa especializada em manutenção de equipamentos de climatização, refrigeração e ventilação	R$ 674.011,58	*Campus* Ji-Paraná	23243.002895/2023-64
Nº 63/2022	Pregão Eletrônico nº 64/2022	Contratação de aparelhos de ar-condicionado	R$ 3.898.732,96	*Campus* Jaru	23243.004774/2022-76
Nº 60/2022	Pregão Eletrônico 55/2022	Eventos e solenidades	R$: 4.709.749,92	*Campus* Porto Velho Calama	23243.002015/2022-79
Nota Técnica 2411/2022	Pregão Eletrônico 16/2021	Contratação do serviço de vigilância	R$: 9.542.001,60	Reitoria Atendimento todos os *campi*	23243.002268/2020-81
Nota Técnica 2411/2022	Pregão Eletrônico 81/2021	Usinas Fotovoltaicas	R$: 18.456.344,00	Reitoria	23243.013128/2021-19
Nota Técnica 2411/2022	Pregão Eletrônico 33/2022	Prestação de serviços de alimentação e hospedagem	R$: 2.220.088,03	Reitoria	23243.011002/2022-91
Nota Técnica 2411/2022	Pregão Eletrônico 47/2022	Material desportivo	R$: 3.025.724,29	Reitoria	23243.011002/2022-91 23243.004991/2022-66 23243.010409/2022-09
Nota Técnica 2411/2022	Pregão Eletrônico 55/2022	Eventos e solenidades	R$: 1.484.248,81	*Campus* Calama	23243.002015/2022-79

2 ACHADOS DE AUDITORIA

Realizadas as análises nas Notas de Auditoria emitidas pela CGU, com relação a licitações e compras realizadas pelo IFRO, nos exercícios de 2019 a 2023, foram encontradas as seguintes fragilidades:

2.1 DA ANÁLISE DAS NOTAS DE AUDITORIA EMITIDAS PELA CGU

Nota de Auditoria nº 57/2022. Trata do Pregão Eletrônico nº 47/2022, Registro de Preços para a futura e eventual contratação de material esportivo para atender os *Campi* de Ariquemes, Cacoal, Jaru, Ji-Paraná, Porto Velho e Vilhena, no valor total estimado de R$ 3.025.724,29 com data de abertura do pregão eletrônico em 27/07/2022. Foram observadas as Seguintes fragilidades: a) os itens do edital não se enquadram na lei de incentivo às micro e pequenas empresas; b) há fragilidades nas pesquisas de preços de mercado realizadas pelo IFRO, que resultaram na adoção de preços de referência superdimensionados para a aquisição de material esportivo; c) houve falhas na elaboração do estudo técnico preliminar (ETP); d) há itens do edital que não atendem à vedação de indicação de marca; e) há itens do edital, como "anilha" e "barra para musculação" que necessitam de especificações quanto à compatibilidade entre si; f) há falha no método de cotação direta para alguns itens do edital; g) ausência de justificativa quanto à essencialidade das exigências de normas técnicas/certificações; h) divergência entre a relação de itens publicados no Portal de Compras Governamentais do Governo Federal e do Termo de Referência.

Nota de Auditoria nº 59/2022. Trata do Pregão Eletrônico 58/2022, do *Campus* Colorado do Oeste, para aquisição de pães para o custeio do *campus*. Mostra fragilidade com relação à ausência de motivação ao caráter sigiloso do orçamento estimado pelo IFRO. O Decreto 10.024/2019 que regulamenta a Lei 10.520/2002, no seu artigo 15, diz que o caráter sigiloso do valor estimado deve ser devidamente fundamentado.

Nota de Auditoria nº 71/2021. Trata do Edital de Licitação nº 58/2021, pleito para contratação de empresa especializada para a prestação continuada de Serviços de Apoio Administrativo e Manutenção. Mostra fragilidade na questão da existência de cláusula com potencial fato de restrição à competitividade e aparente superdimensionamento do quantitativo de diárias para motoristas sem a devida justificativa.

Nota de Auditoria nº 24/2023 (Pregão Eletrônico nº 01/2023). Trata da aquisição de bens de consumo e equipamentos de TIC - Tecnologia da Informação, para o *Campus* Vilhena. A análise da CGU, mostra que o processo tem fragilidades nas pesquisas de preços de mercado, na aquisição de bens de consumo e equipamentos de informática. Mostra diferença nas descrições dos itens na relação de itens e no anexo II do edital, além de não atender na integridade à legislação, na descrição do bem a ser adquirido, com a presença da indicação do modelo e da referência do bem.

Nota de Auditoria nº 30/2023 (Pregão Eletrônico SRP nº 15/2023). Trata da aquisição de materiais esportivos para o IFRO. A análise da CGU apontou fragilidades no Estudo Técnico Preliminar, no Planejamento das Contratações e nas Pesquisas de Preços. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve estar em conformidade com o Plano de Contratações Anual (PCA) e com as leis orçamentárias correspondentes. Foi averiguado que, além do equívoco no quantitativo pesquisado e especificações diversas/incompletas, os preços foram cotados por "unidade", logo, os valores estimados não refletem a realidade de mercado.

Nota de Auditoria nº 43/2023 (Pregão Eletrônico nº 33/2023). Trata da contratação de empresa especializada em manutenção de equipamentos de climatização, refrigeração e ventilação para o *Campus* Ji-Paraná. Nesta análise a CGU detectou fragilidades no Termo de Referência no que trata da divisão nos serviços licitados, do não parcelamento do objeto da contratação e da exigência de escritórios em Ji-Paraná, ou cidades distantes no máximo de 100km, dificultando a concorrência com empresas candidatas a mais de 100 km, restringindo assim a competitividade. Outro fator importante foi a não relevância da exigência da qualificação técnica para a parcela. Segundo o Acórdão nº 2529/2029 emitido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, o postulado que veda a restrição da competitividade não é um fim em si mesmo, mas sendo necessário o gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe a competitividade: incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, *in fine*, da Lei 8.666/1993).

Nota de Auditoria nº 63/2022 (Pregão Eletrônico nº 64/2022). Trata da contratação de aparelhos de ar-condicionado para atender aos *Campi* de Ariquemes, Cacoal, Jaru, Ji-Paraná, Porto Velho Calama, Porto Velho Zona Norte, Guajará-Mirim, São Miguel do Guaporé e Vilhena. Na análise da CGU, são apontadas fragilidades na Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e em itens do edital que não atendem à vedação de indicação de marca. No estudo não se demonstram justificativas robustas, plausíveis ou viáveis para a apresentação do quantitativo total de vários itens, objeto do presente instrumento de registro de preços, bem como a sua real necessidade.

Nota de Auditoria nº 60/2022 (Pregão 55/2022). Trata da contratação de serviços para atendimento a eventos de solenidades dos *campi* do IFRO. Nesta análise a CGU aponta fragilidades nas pesquisas de preços de mercado realizadas pelo IFRO, preços superdimensionados e desconsideração de contratação anterior com preços mais vantajosos para o Instituto. Neste sentido a análise aponta descumprimentos da IN 65-2021 – CGU, da Lei 8.666/1993 e da Lei 14.133/2021, que direciona as pesquisas de preços e equalização dos preços no mercado para não haver superdimensionamento nos preços.

Nota Técnica 2411/2022. Analisa os Pregões Eletrônicos n° 16/2021, Contratação do Serviço de Vigilância; nº 33/2022, Prestação de Serviços de Alimentação e Hospedagem; nº 47/2022, Material Desportivo; nº 55/2022, Eventos e Solenidades e nº 81/2021, Usinas Fotovoltaicas. Trata-se da análise feita pela CGU para ajustes em orçamentos estimativos que apresentam sobrepreços. Outro fator é com referência aos instrumentos de medição, que não avaliam de forma eficiente os resultados alcançados com a prestação de serviços, há também fragilidades quanto à aplicação das normas legais e fragilidades no Estudo Técnico e nos Termos de Referência e Projetos Básicos.

2.2 **CONSTATAÇÕES**

Após análises das notas foram identificados os seguintes achados:

Achados/N A	57/22	59/22	71/21	24/23	30/23	43/23	63/23	60/22	N T 2411/22 P E 16/21	N T 2411/22 P E 81/21	N T 2411/22 P E 33/22 P E 64/22	N T 2411/22 P E 47/22 P E 55/22
Fragilidades nas pesquisas de preços desenvolvidas pelo IFRO junto ao mercado fornecedor de insumos e produtos para atendimento dos *campi*	X			X	X			X	X	X	X	X
Fragilidades na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP)	X				X		X		X	X	X	X
Fragilidades quanto à observação da lei de incentivo às micro e pequenas empresas	X											
Fragilidade com relação à ausência de motivação ao caráter sigiloso do orçamento estimado pelo IFRO		X										
Fragilidade na questão da existência de cláusula com potencial fato de restrição à competitividade			X			X						

Fragilidade no atendimento integral à legislação, com relação à descrição do bem a ser adquirido, com a presença da indicação do modelo e da referência do bem	X				X		X					
Fragilidades com referência aos instrumentos de medição, que não avaliam de forma eficiente os resultados alcançados com a prestação de serviços									X			
Fragilidades na aplicação das Legislações e normativos que disciplinam as licitações e contratos públicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

2.3 DAS EVIDÊNCIAS

As evidências de auditoria são aquelas que procedem exatamente da análise proferida pelos auditores da CGU.

No caso específico do pregão 47/2022, constam no termo de referência sete itens que estão em desacordo com o limite de R$80.000,00 por item, estabelecido na Lei da Micro e Pequena Empresa, lei nº 123/2006. Outro fator é o cálculo para o valor do sobrepreço, que foi feito subtraindo-se o valor do preço pesquisado pela CGU do valor apresentado no Termo de Referência citado.

Já na realização do ETP (Estudo Técnico Preliminar) 22/2022 (ID 1569357) não se demonstram justificativas plausíveis ou viáveis para a apresentação do quantitativo total de vários itens que são objetos do presente instrumento de registro de preços, bem como a sua real necessidade, a exemplo dos objetos constantes no Termo de Referência.

O Pregão Eletrônico 58/2022 não traz justificativa plausível para a ausência de motivação ao caráter sigiloso do orçamento estimado pelo IFRO. Mesmo no caso de aquisição de produto de consumo e ou custeio, como no caso da aquisição de pães para o *Campus* Colorado, o Decreto 10.024/2019, que regulamenta a lei 10.520/2002 em seu artigo 15, exige que o caráter sigiloso do valor estimado seja fundamentado.

No caso da Nota de Auditoria nº 71/2021, do Edital de Licitação nº 58/2021, no qual foi anotado pelos auditores da CGU a existência de cláusulas com potencial fato de restrição à competitividade e aparente superdimensionamento do quantitativo de diárias para motoristas sem a devida justificativa, houve falta de observância dos normativos, nomeadamente da Súmula nº 247 do TCU, da Lei 8.666/1993 e da Lei 14.133/2021.

Nesse caso, o fato de um certame com serviços tão variados ser realizado em um lote único, com critério de julgamento MENOR PREÇO GLOBAL, reveste-se de uma restrição à competitividade, na medida em que inviabiliza a participação de empresas que, por questões comerciais específicas, poderiam oferecer preços mais vantajosos para a administração em apenas determinados itens, tendo em vista que limitou a participação de empresas especializadas à prestação de certos serviços. A utilização do critério de julgamento de MENOR PREÇO GLOBAL utilizado pelo IFRO no Edital de Licitação nº 58/2021 contraria tal Súmula do TCU ao restringir à competitividade, tendo em vista que afeta a participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, poderiam fazê-lo com relação a itens ou grupos autônomos.

Como se observa também, as quantidades informadas, pelos *campi*, fazem com que no mínimo 1/3 dos dias de trabalho dos motoristas sejam feitos fora da localidade para a qual eles estão sendo contratados. Nesse sentido, é necessário apresentar elementos técnicos para justificar a quantidade superior de diárias anuais para os motoristas, demonstrando alinhamento com as necessidades da administração e a respectiva utilização tanto na Reitoria como nos *campi*.

Outras evidências encontradas foram, no caso das notas de auditoria nº 30/2023, as fragilidades no Planejamento das Contratações, no Estudo Técnico Preliminar, como também nas Pesquisas de Preço. O ETP – Estudo Técnico Preliminar deve estar em conformidade com o Plano de Contratação Anual (PCA) e com as leis orçamentárias correspondentes. Verificamos isso na anotação dos auditores da CGU:

> "...Verifica-se que, além do equívoco no quantitativo pesquisado e especificações diversas/incompletas, os preços foram cotados por "unidade", logo, os valores estimados não refletem a realidade de mercado. Soma-se a isto, o fato de os preços

> possuírem uma variação significativa (de R$ 25.250,00 a R$ 47.850,00). Nesse ponto, reporta-se à previsão do art. 6º, § 4º, da Instrução Normativa nº 65, de 07 de julho de 2021 (IN 65/2021)."

Na análise da nota de auditoria nº 43/2023 que trata do pregão eletrônico nº 33/2023, que é direcionado para a contratação de empresa especializada em manutenção de equipamentos de climatização, refrigeração e ventilação, foi observada a ausência de divisão nos serviços licitados do Termo de Referência e a exigência de escritórios em Ji-Paraná ou cidades distantes no máximo de 100km, dificultando assim de empresas com produtos ou insumos mais qualificados de participar do certame.

Nesse sentido, os auditores da CGU, postulam a seguinte observação:

> Desse modo, tal exigência restringe injustificadamente o caráter competitivo da licitação, ferindo o princípio da isonomia. Segundo o Acórdão nº 2529/2029 emitido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, o postulado que veda a restrição da competitividade não é um fim em si mesmo, mas sendo necessário o gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe a competitividade: Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).

Nesse sentido, é necessário a observação imprescindível do normativo, para não ferir a isonomia e o caráter competitivo da licitação pública.

A análise da nota de auditoria nº 60/2022 que trata do pregão 55/2022, na qual se busca contratação de serviços para eventos de solenidades para atender aos *campi* do IFRO, foram observadas fragilidades nas pesquisas de preços de mercado, superdimensionamento dos preços e desconsideração de contratação anterior com preços mais vantajosos para o IFRO. Nesse caso foram inobservadas particularidades da IN 65-2021 que trata dessa natureza de licitação, como também fundamentos dos normativos da área: Lei 8.666/1993 e Lei 14.133/2021.

Há também a análise da Nota Técnica 2411/2021, que trata dos Pregões Eletrônicos n° 16/2021, Contratação do Serviço de Vigilância; nº 33/2022, Prestação de Serviços de Alimentação e Hospedagem; nº 47/2022, Material Desportivo; nº 55/2022, Eventos e Solenidades e nº 81/2021, Usinas Fotovoltaicas, sobre os quais já se havia emitido uma nota de auditoria anteriormente, a nota de auditoria 4801/2021 da CGU. Trata-se do serviço de vigilância para os *campi* do IFRO, no qual é observado dois fatores importantes com relação a fragilidades do certame, primeiramente é apresentado sobrepreço exorbitante e, por último, os instrumentos de medição de resultados não avaliam de forma eficiente os resultados alcançados com a prestação de serviços. Assim, possivelmente deixaram de observar fundamentos das leis que disciplinam as licitações: Lei 8.666/1993 e Lei 14.133/2021.

A Nota de Auditoria nº 63/2022, referente ao Pregão Eletrônico nº 64/2022, Registro de Preços para a futura e eventual contratação de aparelhos de ar-condicionado para atender os *Campi* Ariquemes, Cacoal, Jaru, Ji-Paraná, Porto Velho Calama, Porto Velho Norte, Guajará-Mirim, São Miguel do Guaporé e Vilhena foram encontradas fragilidades na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e em itens do edital que não atendem à vedação de indicação de marca. Nesse caso, não se demonstram

justificativas robustas, plausíveis ou viáveis para a apresentação do quantitativo total de vários itens presentes no instrumento de registro de preços, bem como a sua real necessidade.

2.4 DAS CAUSAS

No presente estudo, foi observado que as maiores fragilidades encontradas pelos auditores da CGU estão vinculadas ao cumprimento dessas duas legislações. A questão da fragilidade nas pesquisas de preço, superfaturamento dos insumos e produtos a serem adquiridos e as falhas na elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência são expedientes que são disciplinados nesses dois normativos.

No entanto, o conhecimento dos gestores e comissões licitantes não está limitado somente a esses dois normativos. Temos o Decreto nº 9.507/2018 que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Na aplicação desse normativo, vimos através da análise das notas de auditoria a fragilidade apresentada nos Projetos Básicos e Termos de Referência elaborados pelas Comissões Licitantes do IFRO, principalmente no que se trata de serviços e vigilância e equipamentos de TI.

Outros normativos importantes, que devem ser levados em consideração na hora da licitação, são as instruções normativa e os acórdãos do TCU, pois disciplinam as particularidades de cada licitação e contrato.

Assim, temos a Instrução Normativa (IN) nº 02/2008 - SLTI MPOG, que dispõe sobre a contratação de serviços, continuados ou não; a Instrução Normativa (IN) n° 05/2017 - SGI MPDG, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; a Instrução Normativa (IN) nº 01/2018 - SEGES MP, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; além dos acórdãos TCU – Acórdão nº 2.328/2015 – Plenário, Governança e Gestão das Aquisições; TCU - Acórdão nº 2747/2015 – Plenário, Governança e Gestão das Aquisições; TCU – Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário, Governança e Gestão de Aquisições; TCU - Acórdão nº 588/2018 – Plenário, Levantamento de informações sobre a Situação de Governança Pública e Gestão de Tecnologia da Informação (TI), contratações, pessoas e resultados em 2017; TCU - Acórdão nº 2699/2018 – Plenário, Acompanhamento dos Índices de Governança e Gestão dos Órgãos da Administração Pública Federal - Ciclo 2018; TCU - Acórdão nº 2164/2021 – Plenário, Acompanhamento dos Índices de Governança e Gestão dos Órgãos da Administração Pública Federal - Ciclo 2021; TCU – Documento RCA (Riscos e Controles nas Aquisições), manual on-line; Acórdão nº 1.321/2014 – Plenário, TCU – Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (3ª versão, 2020).

Esses normativos devem ser levados em consideração pela equipe que elabora o Projeto Básico quando houver necessidade de uma licitação pública direcionada a suprir equipamentos, insumos, produtos e serviços no Instituto Federal. A Análise dos auditores da CGU, mostram os lapsos e as fragilidades causados pelo fato de a equipe não ter se atentado à observação de tais normativos.

Depreende-se da análise das notas de auditoria que na maioria das fragilidades referentes à intervenção dos auditores da CGU, para contornar e dar andamento nos processos de licitações e contratos do IFRO, estão justamente falhas no ETP – Estudo Técnico Preliminar, que serve de fundamento para a composição do Projeto Básico das referidas licitações. Foi possível observar que as pesquisas de mercado não aconteceram de acordo com o que preconiza a Lei 8.666/1993, a Lei

14.133/2021 e demais normativos que tratam sobre o tema. Nos Projetos Básicos e nos Termos de Referência também não há descrições plausíveis e minuciosas sobre qualidade, performance e medida de determinados itens, assim como não foi respeitada a questão das marcas dos produtos a serem adquiridos. As análises apresentaram, em determinados editais, barreiras à concorrência de algumas empresas para a licitação quando da cláusula estipulando a participação no certame de empresas próximas 100km do *campus* licitante. Outra questão de inobservância foi a não exigência de qualificação das empresas participantes, questão crucial e normativa, uma vez que ao setor público é boa prática buscar serviços e produtos com eficiência e qualidade.

Assim, entendemos que para sanar as fragilidades equipe gestora, diretorias, coordenações, fiscais e demais agentes, que atuam na área de licitação, devem se especializar para a busca de licitações com mais qualidade. Uma vez que, ao parar para corrigir fragilidades no pleito, interrompe o processo licitatório e pode causar prejuízos ao Instituto e aos discentes do IFRO.

2.5 DOS EFEITOS

O pregão é a modalidade de licitação disposta na Lei Federal nº 10.520/02 e também na Lei 14.133/2021. O TCU fiscaliza atos que geram despesa, como licitações e contratos, para verificar o uso correto dos recursos. Nesses casos, quando o TCU encontra alguma impropriedade ou irregularidade, determina correção das falhas ou providências para melhorar o desempenho da gestão.

Para as empresas são previstas, segundo a Lei 8.666/93 e a nova Lei 14.133/2021, advertência, suspensão temporária, multa e declaração de inidoneidade. Para os gestores da administração pública também existem penalidades legais, além da conduta adversa do código de ética do servidor público que também prevê medidas disciplinares. Para a organização pública os efeitos mais visíveis, estão em sua imagem perante a sociedade.

A nova Lei 14.133/21 estabeleceu novas condutas como crime, assim como também aumentou as penas para os crimes que já eram previstos anteriormente.

Da própria legislação também é possível obter direcionamentos de como evitar fraudes e outras irregularidades em licitações e contratos. Como o conhecimento da legislação pertinente, o estabelecimento de uma comissão de licitação competente, a publicidade e a transparência dos editais, a elaboração de editais claros e precisos, a verificação de documentação dos licitantes, uma comissão de avaliação imparcial e, por fim, a realização de auditorias e fiscalizações.

3 – RECOMENDAÇÕES

1) Realização de cursos específicos de capacitação para equipes que trabalham diretamente em licitações e contratos.

2) Criar uma trilha de cursos na área de licitações e contratos, de maneira a manter sempre a equipe de licitação atualizada com relação aos normativos e pleitos licitatórios.

4 – CONCLUSÃO

A presente auditoria analisou 08 (oito) notas de auditoria e 01 (uma) nota Técnica, com análise e recomendações da CGU, nos Pregões Eletrônicos 16/2021; 81/2021; 64/2022; 55/2022; 47/2022 e 33/2022, para que o IFRO tomasse providência quanto aos ajustes de Projetos Básicos, Termos de Referência e outras fragilidades encontradas durante a análise dos processos licitatórios emitidos no exercício de 2019 a 2023.

Os trabalhos se detiveram à análise da legislação aplicável à espécie e das normas internas, como também aos critérios de sustentabilidade nas contratações e, ainda, aos custos financeiros no aspecto econômico da realização da despesa.

O estudo resultou em 9 (nove) constatações específicas, no entanto é bem sabido pela administração que algumas notas de auditoria foram trabalhadas pelos gestores no sentido de sanar as exigências da CGU. Assim, aquelas que demonstravam superfaturamento e pesquisas divergentes das normas foram alteradas em busca de homogeneidade com os normativos. Assim sendo, tentou-se trabalhar para evitar o dano ao erário público. No entanto, há recomendações que devem ser observadas pelos gestores da área de licitações para evitar futuras interrupções de processos licitatórios pelos órgãos de controle.

gov.br Documento assinado digitalmente
ADRIANA GARCIA DE ARAUJO QUEIROZ
Data: 09/02/2024 13:51:36-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Adriana Garcia de Araújo Queiroz
Auditora Interna

gov.br Documento assinado digitalmente
ROMUALDO SOUZA DE LIMA
Data: 09/02/2024 11:04:26-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Romualdo Souza de Lima
Auditor Interno

gov.br Documento assinado digitalmente
ALOIR PEDRUZZI JUNIOR
Data: 14/02/2024 16:48:09-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Aloir Pedruzzi Junior
Chefe da Auditoria Interna
Portaria nº 2.279/2022

APÊNDICE I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Trata-se de Notas de Auditorias que já estão sendo cumpridas pelos gestores do IFRO. Portanto não houve manifestação da Unidade Auditada.

II - ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A Auditoria Interna ao averiguar as Notas de Auditoria e Nota Técnica da CGU, pode constatar que elas apresentavam fragilidades nas normas legais e na confecção dos estudos de mercado e pesquisas de preço, como também na elaboração dos Projetos Básicos e Termos de Referência. O entendimento desta Auditoria é que haja uma homogeneidade na elaboração dos Projetos Básicos e nos Termos de Referência, assim como uma acentuada e eficiente pesquisa de mercado, para não haver divergências quando dos preços, para mais ou para menos. Nesse quesito, a maioria das observações dos auditores da CGU foi relacionada a uma majoração nos preços dos bens a serem adquiridos pelo IFRO. Ensejando devoluções de Projetos Básicos para ajustes, conforme o mercado ou pesquisas oficiais do Governo Federal.

Nesse sentido, é preciso aplicar as normas legais vigentes para contratos e licitações, com referência a pesquisas de preço mais eficientes, para não ensejar superfaturamentos nos processos licitatórios do IFRO. Assim, as recomendações desta auditoria vão no sentido de aprimorar pedagogicamente esse processo de confecção dos Projetos Básicos e Termos de Referência, embasados em pesquisas eficientes para produzir processos licitatórios apropriados e sem fragilidades. Também é solicitado uma trilha de cursos e estudos para os servidores que atuam diretamente na gestão e fiscalização de contratos e licitações. Assim, paulatinamente, vai se moldando melhores e mais eficientes processos licitatórios no âmbito do IFRO.